

Interpellation Noger-Engeler-Häggenschwil / Steiner-Kaufmann-Gommiswald / Sarbach-Wil
(4 Mitunterzeichnende) vom 20. April 2021

Kindern zu ihrem Recht verhelfen – im Ausreise- und Nothilfezentrum (ANZ) Sonnenberg

Schriftliche Antwort der Regierung vom 31. August 2021

Sarah Noger-Engeler-Häggenschwil, Franziska Steiner-Kaufmann-Gommiswald und Michael Sarbach-Wil stellen in ihrer Interpellation vom 20. April 2021 verschiedene Fragen zur Situation von Kindern und Jugendlichen im Ausreise- und Nothilfezentrum (ANZ) Sonnenberg in Vilters.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass Familien im Ausreise- und Nothilfezentrum (ANZ) Sonnenberg vorgängig grundsätzlich in Kollektivunterkünften untergebracht sind: zuerst im Bundesasylzentrum, anschliessend in den vom Kanton im erweiterten Verfahren geführten Kollektivunterkünften. Auf die Gemeinden verteilt werden ausschliesslich Personen mit einem Bleiberecht. Dies wurde vom Kanton St.Gallen im Rahmen der Neustrukturierung im Asylbereich so beschlossen. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Thema «Kinder in Nothilfe» auch von der eidgenössischen Migrationskommission (EKM) aufgenommen worden ist. Die EKM hat dazu einen runden Tisch durchgeführt (15. Juni 2021). Unter der Federführung der EKM wird eine Studie zum Thema erarbeitet. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) begrüssen diese Studie und werden sich in der Begleitgruppe daran beteiligen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden mit Interesse erwartet und gegebenenfalls dann auch in das vorliegende Unterbringungskonzept einfließen.

Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch bzw. einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid sind zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet, weil sie die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen und weil der Vollzug ihrer Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist. Bei diesen Personen hat der Bund in einem rechtsstaatlichen Verfahren festgestellt, dass sie keines Schutzes bedürfen. Art. 82 Abs. 1 des eidgenössischen Asylgesetzes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) legt fest, dass Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Unabhängig davon hat nach Art. 12 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) jede Person in der Schweiz, die in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und auf die Mittel, die für menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind («Nothilfe»). Die Ursache der Notlage ist unerheblich und dieses Grundrecht gilt auch für ausländische Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhalten.

Das Bundesrecht (Art. 82 AsylG) gibt vor, dass die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen erbracht wird. Die Nothilfe für Personen aus dem Asylverfahren in der Schweiz ist darauf ausgerichtet, die Menschen zur freiwilligen Ausreise zu bewegen, da sie – wie bereits ausgeführt – zur Ausreise verpflichtet sind. Seit dem Jahr 2019 ist der Kanton für die Unterbringung von Personen in der Nothilfe zuständig (Art. 5 der eidgenössischen Asylverordnung [sGS 381.12]). In der Regel wird im Kanton St.Gallen die Nothilfe für rechtskräftig weggewiesene Personen im ANZ Sonnenberg in Vilters gewährt.

Der überwiegende Anteil der Personen in der Nothilfe ist nicht bereit, bei der Klärung ihrer Identität oder der Beschaffung entsprechender Reisepapiere mitzuwirken. Damit verstossen sie wesentlich und willentlich gegen die gesetzlich verankerte Mitwirkungspflicht. Viele bekennen auch offen, dass sie nicht bereit sind, die Schweiz zu verlassen – trotz rechtskräftigem Entscheid des Staatssekretariates für Migration oder des Bundesverwaltungsgerichtes – und freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren. Erfahrungen aus einer jüngst durchgeführten Härtefall-Sonderaktion haben gezeigt, dass viele Personen, denen ein geregelter Aufenthalt in der Schweiz in Aussicht gestellt wird, Identitäts- und Reisepapiere beschaffen können – dies entgegen jahrelanger Behauptung, dass dies nicht möglich sei. Damit nehmen diese Personen für sich und auch ihre Kinder bewusst in Kauf, dass sie über Jahre hinweg in der Nothilfe leben müssen; dies grundsätzlich ohne Aussicht auf eine Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus – auch für die Kinder.

Den Interessen und Bedürfnissen von Familien und insbesondere der Kinder wird im ANZ in Vilters jedoch in gesetzlicher Hinsicht Rechnung getragen. Gemäss den Empfehlungen der SODK zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs sind die Rechte und spezifischen Bedürfnisse von Kindern zu beachten. Eine «kind- und familiengerechte» Unterbringung ist auch in kollektiven Nothilfestrukturen möglich. Auf die besonderen Bedürfnisse von verletzlichen Personen (z.B. kranke Menschen, Kinder) wird im ANZ Rücksicht genommen und die medizinische Versorgung ist sichergestellt. Trotz restriktiven Rahmenbedingungen wird gegenüber den Bewohnenden mit klaren Aussagen, Respekt und Verständnis kommuniziert und verfahren. In der Betreuung wird ein besonderes Augenmerk auf die Kinder gerichtet.

Seit Januar 2019 sind zwei Familien mit insgesamt sechs Kindern freiwillig aus dem ANZ ausgereist. Es sind jedoch keine zwangsweisen Ausschaffungen von Familien mit Kindern unter Einsatz von Polizeikräften ab dem Zentrum erfolgt. Ende April 2021 waren zehn Familien oder alleinstehende Elternteile mit insgesamt 18 Kindern im Zentrum untergebracht. Davon waren fünf Kinder nicht schulpflichtig, drei Kinder im Vorkindergarten, drei im Kindergarten, vier in der Primarstufe und drei in der Oberstufe.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Für die Gewährung der Nothilfe sind die Kantone zuständig, und sie wird nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts ausgerichtet. Dabei haben die Kantone aber die sich aus dem Völkerrecht und aus der Bundesverfassung ergebenden Schranken zu beachten. In Art. 12 BV wird das «Recht auf Hilfe in Notlagen» als Minimalgarantie gewährleistet. Der UN-Kinderrechtskonvention (SR 0.107; abgekürzt KRK), der auch Beachtung zu schenken ist, kann nicht entnommen werden, dass sie generell über Art. 12 BV hinausgehende Nothilfeleistungen an Kinder gebietet. Die Kontrolle der Einhaltung der verfassungsmässig oder völkerrechtlich garantierten Rechte erfolgt im Einzelfall durch die Gerichte (Stellungnahme des Bundesrates vom 16. November 2011 zur Interpellation 11.3792 «Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende. Eine Schande für die Schweiz»). Eine Rechtsprechung, welche die Nothilfepraxis des Kantons St.Gallen als nicht KRK-konform eingestuft hat, ist nicht bekannt.

Im ANZ in Vilters sind Familien, alleinstehende Mütter mit Kindern sowie alleinstehende Frauen auf einem separaten Stockwerk untergebracht. Es stehen ihnen auch gesonderte Aufenthaltsräume zur Verfügung. Alleinstehende Männer des ANZ haben keinen Zutritt zu diesen Räumlichkeiten. Im Freien wurde ein Spielplatz eingerichtet.

Auch für Kinder und Jugendliche in Nothilfe gilt Art. 19 BV, der den Anspruch auf Grundschulunterricht gewährleistet. Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter werden im ANZ in Vilters grundsätzlich im Umfang der Volksschule beschult. Ausgebildete Lehrkräfte unterrichten nach einem auf die Bedürfnisse der Kinder ausgerichteten Lehrplan. Im Hinblick auf die Schaffung dieses ANZ schuf das Migrationsamt in enger Zusammenarbeit mit dem

Amt für Volksschule ein entsprechendes Schulkonzept. Im Oktober 2018 bewilligte der Bildungsrat des Kantons St.Gallen dieses Schulkonzept. Auf das Frühjahr 2021 erfolgte eine Anpassung des Konzepts, die anderen Zentren des Kantons, die Personen aus dem Asylbereich (Personen mit hängigem Asylgesuch, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge) betreuen, wurden miteinbezogen. Mit Beschluss vom 24. März 2021 genehmigte der Bildungsrat die neuen Konzepte Volksschule des Asylzentrums des Bundes sowie des kantonalen Migrationsamtes und des Trägervereins Integrationsprojekte St.Gallen. Die Kinder des ANZ in Vilters erhalten 24 bis 26 Wochenlektionen Schule.

2. Für die Gewährung der Nothilfe sind die Kantone zuständig und es ist ausschliesslich kantonales Recht (Art. 9c und 9b des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1]) massgebend. Art. 82 AsylG legt – wie erwähnt – fest, dass Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Der eidgenössische Gesetzgeber verfolgt mit der Einführung bzw. Ausdehnung des Sozialhilfestopps zwei Ziele: einerseits eine Verminderung der Anzahl Personen, die sich trotz Ausreisepflicht in der Schweiz aufhalten, und andererseits Kosteneinsparungen im Asylbereich (Stellungnahme des Bundesrates vom 16. November 2011 zur Interpellation 11.3792).

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat in der Schweiz Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Das in Art. 12 BV verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Obdach und grundlegende medizinische Versorgung. Auch ab- und weggewiesene Asylsuchende – bei denen in einem rechtsstaatlichen Verfahren festgestellt wurde, dass sie die Schweiz verlassen müssen und ihre Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist – erhalten daher auf Ersuchen hin Nothilfe. Die Nothilfe sieht grundsätzlich keine Differenzierung für Familien und Kinder vor. Zu beachten ist aber der Individualisierungsgrundsatz, wonach den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen Rechnung zu tragen ist.

In einem Detailkonzept für die Betreuungsausrichtung des ANZ in Vilters sind Familien und Kinder separat aufgeführt. So ist u.a. festgelegt, dass für Kinder und Jugendliche – nebst dem obligatorischen Schulunterricht – auch Freizeitaktivitäten angeboten werden, die vorwiegend im Zentrum durchzuführen sind, aber auch ausserhalb des Zentrums stattfinden können. Konkret werden beispielsweise für Kinder regelmässig Spielnachmittage in der Turnhalle der öffentlichen Schule ermöglicht, Ausflüge durchgeführt (z.B. Heididorf) oder einfach ein Besuch eines Bauernhofs organisiert. Vor Ausbruch der Covid-19-Epidemie fanden im Schulfach «Bewegung und Sport» sporadisch gemeinsame Unterrichtsstunden mit Volksschulklassen statt. Den Kindern werden sowohl in den Gemeinschaftsräumen für Familien wie auch individuell altersgerechte Spielsachen zur Verfügung gestellt.

3. Das Schulkonzept genehmigte der Bildungsrat des Kantons St.Gallen und es unterliegt der Beaufsichtigung durch das Amt für Volksschule. Die Betreuung erfolgt durch Mitarbeitende des Migrationsamtes mit langjähriger Berufserfahrung im Bereich der Asylunterbringung. Die meisten Mitarbeitenden und Führungskräfte in Vilters waren schon vor Übernahme der Nothilfe im Jahr 2019 in Asylzentren des Kantons beschäftigt. Die Qualitätskontrolle wird über die internen Strukturen des Migrationsamtes sichergestellt.
4. Bis zum jetzigen Zeitpunkt sind dem Migrationsamt keine Missstände bekannt, die durch die Aufsicht festgestellt wurden. Sofern während des Zentrumsaufenthalts die Mitarbeitenden des Zentrums das Kindeswohl in irgendeiner Form gefährdet sehen, wird der zuständi-

gen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) umgehend Meldung erstattet. Seit der Kanton für die Unterbringung von Personen in der Nothilfe zuständig ist, gab es vom ANZ in Vilters noch keine Gefährdungsmeldung an die KESB.

5. Das Grundkonzept und die acht Detailkonzepte nahm die Regierung im Jahr 2019 zustimmend zur Kenntnis. Das Grund- und die Detailkonzepte wurden seither nicht wesentlich angepasst.